

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: 13920111150375

UDC_____

廈門大學

硕 士 学 位 论 文

政策执行视角下流浪乞讨人员社会救助管
理研究

Social Assistance and Management about Homelessness
under Policy Implementation

贾晓

指导教师姓名: 杨方方 副教授

专 业 名 称: 行 政 管 理

论文提交日期: 2014 年 4 月

论文答辩时间: 2014 年 6 月

学位授予日期: 2014 年 6 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2014 年 6 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘要

如何救助流浪乞讨群体是各国政府都很重视的社会问题。2003 年 6 月，我国政府颁布了《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》（被称为“新救助管理办法”），并设立专门机构来保证政策的有效实施。截至 2013 年底，全国相继建立了专门救助流浪乞讨人员的社会救助管理站（简称社会救助站）2031 个。十年来，社会救助站在流浪乞讨人员的救助工作中发挥了重要的作用，平均每年救助的流浪乞讨人员达一百多万，但救助质量上还有待提高，流浪乞讨人员在有些地区不降反升就是侧面反映。

本文以流浪乞讨人员社会救助管理的主体——社会救助管理站为研究对象，采用政策执行的研究视角，在对社会救助站进行大量实地调研的基础上，对其执行救助管理政策的效果进行了全面客观的评价，并剖析了政策执行过程中遇到的困境。政策执行的研究视角体现在根据史密斯政策执行过程模型，从四个维度，即政策设计质量、政策执行主体、政策执行对象及政策执行环境剖析了政策执行问题的成因，并从这四个方面提出改进意见。

本文认为，虽然流浪乞讨人员救助管理工作取得了一定的成效，如成功救助大量遇难人员、工作理念得以扭转、机制得以创新等，但仍存在大量的问题和困境。表现为政策执行过程不畅通，如救助对象甄别难、拒绝难、部门间协调配合难等；执行效果不佳，如救助对象错位、目标群体数量无明显变化及重复流浪乞讨现象难遏制。究其原因，主要在于政策设计质量不高、执行主体能力不强、目标群体不认同、政策执行环境不良。因此，要想对流浪乞讨群体进行有效救助，必须从完善救助管理政策、提高执行主体能力、分类救助目标群体及优化政策执行环境四个方面来加以改进。

关键词：流浪乞讨人员；社会救助管理；政策执行

Abstract

As an important social issue, government has attached a lot on how to rescue the vagrants and beggars in city. Our government issued “The Rule of Protecting the Beggars of Homelessness in Cities” in June 2003 (it is called “the new rescue management approach”), and established special agencies to ensure the effective implementation of the policy. Two thousand and thirty one social assistance management stations have been set up for beggars and vagrants in whole country to the end of 2013. The stations have played an important role in the relief work of vagrants and beggars for decades, and aid over one million vagrants average annual, but the quality of the aid to be improved, the quantity of the vagrants in some areas not fall is the reflection.

In this paper, the subject of vagrants and beggars management-social relief stations is the object, using research perspective of policy implementation, based on extensive field research community rescue shelter on the effects of social relief stations for the implementation of aid management policies were a comprehensive and objective evaluation, and analysis of the difficulties encountered in the process of policy implementation. Research perspective is reflected in policy implementation process model based on Smith, from four dimensions :the quality of policy design, policy implementation body, the object of policy implementation and the environmental issues of policy implementation analysis the causes of the issues, and give the proposed community constructive measures.

This paper argues that, although vagrants and beggars management has made certain achievements, such as rescue large number of victims successfully, staff ethic significantly improved, working mechanisms are innovated, but there are still lots of problems and difficulties. Performance of policy implementation difficulties, such as target screening difficult, reject difficult, management difficult, and inter-department coordination difficult; poor implementation of the results, such as rescue misplaced object, no significant change in the number of target groups and target groups repeat begging phenomenon is difficult to contain. The reason mainly lies in policy design quality is low, the executive body is not strong, target groups do not agree, poor policy implementation environment. Therefore, in order to effectively rescue begging groups ,four areas should be improved, that is improving aid management

policy, the ability of the executive body, rescuing target groups Category, optimizing environmental policy implementation.

Key words: vagrants and beggars; social assistance management; policy implementation

厦门大学博硕士论文摘要库

目 录

一、导论	1
(一) 研究背景和意义	1
(二) 文献综述	2
(三) 概念界定	11
(四) 研究内容和研究方法	13
(五) 可能的创新和不足	14
二、政策执行理论和模型	15
(一) 政策执行理论	15
(二) 政策执行模型	17
(三) 对救助管理的启示	18
三、流浪乞讨人员社会救助管理现状	20
(一) 取得的成效	20
(二) 存在的问题	25
四、问题的成因	32
(一) 政策设计质量不高	32
(二) 执行主体能力不强	34
(三) 目标群体不认同	36
(四) 政策执行环境不良	38
五、政策建议	41
(一) 完善救助管理政策	41
(二) 提高执行主体能力	43
(三) 分类救助目标群体	44
(四) 优化政策执行环境	45
参考文献	48
致 谢	51

Contents

I Introduction.....	错误!未定义书签。
i. Research Background and Significance	错误!未定义书签。
ii. Literature Review	2
iii. Concept Definition.....	11
iv. Study Design.....	13
v. Innovation and deficiency	14
II Theories and Models of Policy Implementation	15
i. Theories of Policy Implementation	15
ii. Models of Policy Implementation.....	17
iii. Implications for Aid Management	18
III Current Situation of Vagrants and Beggars Aid and Management	20
i. Results Achieved	20
ii. The Problems	25
IV Causes of The Problem.....	32
i. Policy Design is Not High	32
ii. Executive Body is Not Strong.....	34
iii. Target Groups Do Not Agree	36
iv. Policy Implementation Environment is Not Good.....	38
V Policy Recommendations	41
i. Improve Aid Management Policy.....	41
ii. Improve the Implementation Capacity of the Body	43
iii. Category Rescue Target Groups	44
iv. Optimize the Environment of Policy Execution.....	45
References	48
Acknowledgement.....	51

一、导论

（一）研究背景和意义

1. 研究背景

流浪乞讨问题作为一个重要的社会问题甚至可以追溯到人类文明的开端，各国政府部门都长期被这一问题所困扰。中国作为一个发展中大国，流浪乞讨人员自然不在少数，据民政部门统计，“2013 年全国共救助生活无着的流浪、乞讨人员 235 万余人次，其中未成年人 15.9 万人次”^①。该数据不能确切的说中国目前存在 235 万乞丐，但据此可以估算出城市流浪乞讨人员的大致规模。为有效解决流浪乞讨问题，中国历朝历代都有针对流浪乞讨人员的救济、安顿和管理措施，并设立专门机构来执行，如唐代的悲田院、安济坊、漏泽园等，元代的养济院，清代的普济堂，及 2003 年之前的收容遣送站。2003 年之后，由于一系列恶性事件的发生，国务院针对流浪乞讨问题颁布了新的救助管理政策，同时为保证该政策的有效实施，政府设立了专门的机构——社会救助管理站。自成立至今，救助管理站运行了已经十年之久，作为保障流浪乞讨人员基本生活权益的重要举措，其在流浪乞讨人员救助工作中发挥了重要的作用，“截止 2012 年底，全国共救助生活无着的流浪乞讨人员 1564.5 万人次”^②，平均到每年，救助管理机构的救助量在一百多万人次，政策成效较为明显。但不少学者指出，自新政策实施以来，社会救助站内每年救助的人员成递增趋势，街面上的流浪乞讨人员却不降反增，流浪乞讨人员拒绝接受救助的现象普遍存在。也有不少媒体报道流浪乞讨人员冻死街头的惨象，引起了民众的猜疑。总体来讲，社会救助站的运行同制度设计的初衷以及社会需求存在着较大的差异。在此背景下，对社会救助站的救助管理现状进行研究，发现其执行政策过程中存在的问题和困境，全方位剖析其政策执行中出现问题的原因并据此提出解决的对策就显得尤为重要。

2. 研究意义

研究的理论意义：国内学者对流浪乞讨人员救助管理的研究多采用社会学的研究视角，探讨如何实现公平正义、进一步完善救助管理制度。而以公共政策为

^① 中华人民共和国民政部. <http://www.mca.gov.cn/>.

^② 中华人民共和国民政部. <http://www.mca.gov.cn/>.

视角进行相关研究的文章很少,因此,从政策学的角度,以公共政策执行的视角来深化流浪乞讨人员救助管理理论和实践的研究是很有必要的。本文根据政策执行的相关理论探讨流浪乞讨人员的救助管理问题,为认识该问题提供了新的视角,为完善救助管理理论提供了新的思路。

研究的现实意义:第一,可以为流浪乞讨群体提供更有效的帮助。随着社会转型的加快及经济的持续发展,城市中的流浪乞讨群体会越来越多,他们因各种原因不得不靠出卖尊严来维持生活,作为社会中的弱势群体,他们处于社会的底层,需要得到政府及社会各界的关心和帮助,对救助问题的研究可以发现现有症结所在,从而提出更有效的途径来帮助他们摆脱困境。第二,有助于促进社会救助管理站的有效运行。社会救助站在执行政策的过程中遇到了不少的障碍,政策执行过程不够畅通。这是由多方面的原因造成的,既有政策本身的问题,也有社会救助站自身、目标群体和政策环境各方面的问题。通过发现这些问题并提出解决对策,可以促进社会救助站运行过程的优化。

(二) 文献综述

1. 国外相关研究

(1) 关于政策执行的研究

20 世纪 50 年代,西方学者开始研究政策学,对于政策执行问题的关注则是在 70 年代。1973 年,美国的两位政策科学家,即韦尔达夫斯基和普雷斯曼,将政策执行一词最早引入了学术研究领域,并对政策执行做出了一个定义,即“政策执行是在目标的确立与适应于取得这些目标的行动之间的一种相互作用过程”。

^①从此,政策执行开始成为指称政策科学和公共行政学的一个特定研究范畴的词语。西方对政策执行的研究主要经历了以下三个阶段:第一阶段是从 1973 年至 20 世纪 70 年代末,对政策执行实务和个案的研究是侧重点,主要是对某项特定政策如何在一个或几个地区得到执行进行描述。第二阶段从 70 年代末到 80 年代末,侧重于政策执行理论分析构架及模式的建立,提出政策执行是多种因素相互作用的一个过程,因而在执行过程中要确保各因素之间的协调关系,这就需要建

^① Jeff L. Pressman and Aaron B. Wildavsky, Implementation, Berkeley: University Of California Press, 1984(3).

Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”. Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库